

Rautateiden liikenteenohjauksen järjestäminen





Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri)		Julkaisun laji	
Liikenteenohjauksen järjestäminen; työryhmä		Mietintö	
Pj. neuvotteleva virkamies Tuomo Suvanto, LVM		Toimeksiantaja	
		Liikenne- ja viestintäministeriö	
Siht. yksikön päällikkö Miika Mäkitalo, RHK		Toimielimen asettamispäivämäärä	
		6.2.2006	
Julkaisun nimi			
Rautateiden liikenteenohjauksen järjestäminen			
Tiivistelmä			
<p>Liikenne- ja viestintäministeriö asetti työryhmän selvittämään rautatieliikenteen liikenteenohjauksen järjestämistä. Työryhmän tehtävänä oli tarkastella vaihtoehtoisia toteuttamistapoja liikenteenohjauksen järjestämiseksi siten, että liikenteenohjaus täyttää tasapuolisuuden, läpinäkyvyyteen ja viranomaistehtävän toteutumiseen liittyvät vaatimukset. Tarkastelussa tuli ottaa huomioon myös liikenteenohjauksen uudelleenjärjestämisen organisatoriset, taloudelliset ja henkilöstövaikutukset.</p> <p>Liikenteenohjaus on radanpitoa, joten liikenteenohjaus on Ratahallintokeskuksen vastuulla oleva viranomaistehtävä. Ratahallintokeskus on toistaiseksi ostanut liikenteenohjaustyön palveluna VR Osakeyhtiöltä. Suomi on Euroopassa liikenteenohjauksen organisoinnissa poikkeus, sillä Suomi on ainoa maa, jossa liikenteenohjaus on rautatieliikennettä harjoittavan yhtiön alaisuudessa. Liikenne- ja viestintäministeriö on katsonut, että liikenteenohjauksen nykyinen organisointi liikennettä harjoittavan VR Osakeyhtiön alaisuuteen ei ole enää tarkoituksenmukainen 1.1.2007 jälkeen, kun rautateiden tavaraliikenne on avattu kilpailulle.</p> <p>Työryhmä ehdottaa, että liikenteenohjauksen järjestämisessä edetään maltillisesti, mutta ratkaistaan kuitenkin liikenteenohjauksen organisointiin liittyvät keskeiset läpinäkyvyyteen ja tasapuolisuuden liittyvät vaatimukset. Työryhmä ehdottaa, että liikenteenohjaus organisoitaisiin uudelleen VR-konsernin sisällä siten, että liikenteenohjaustoiminnosta muodostetaan uusi osakeyhtiö VR-Yhtymän alaisuuteen. VR-konsernin ulkopuolisista tahoista koostuva hallitus ja yhtiöjärjestys turvaavat rautatieyritysten tasapuolisen kohtelun ja liikenteenohjausta koskevien asioiden käsittelyn riippumattomuuden. Työryhmä ehdottaa, että liikenne- ja viestintäministeriö aloittaa ehdotuksen mukaisen valmistelun mahdollisimman nopeasti. Liikenne- ja viestintäministeriön ja Ratahallintokeskuksen on ennakoitava liikenteenohjauksen järjestämisen vaikutuksia toiminta- ja taloussuunnitelmissaan.</p>			
Avainsanat (asiasanat)			
rautatieliikenne, liikenteenohjaus, liikenteenhallinta, viranomaistehtävä			
Muut tiedot			
Lisätietoja: Tuomo Suvanto, LVM			
Sarjan nimi ja numero		ISSN	ISBN
Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 44/2006		1457-7488 (painotuote) 1795-4045 (verkkojulkaisu)	952-201-802-3 (painotuote) 952-201-803-1 (verkkojulkaisu)
Kokonaissivumäärä	Kieli	Hinta	Luottamuksellisuus
49	suomi	10 €	julkinen
Jakaja		Kustantaja	
Edita Publishing Oy		Liikenne- ja viestintäministeriö	



Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare)		Typ av publikation	
Arbetsgruppen för organisering av trafikledningen.		Betänkande	
Ordf. Tuomo Suvanto, kommunikationsministeriet och		Uppdragsgivare	
sekreterare Miika Mäkitalo, Banförvaltningscentralen		Kommunikationsministeriet	
Publikation		Datum för tillsättandet av organet	
Organisering av trafikledningen på järnvägarna		6.2.2006	
Referat			
<p>Kommunikationsministeriet har tillsatt en arbetsgrupp för att utreda hur trafikledningen inom järnvägs- trafiken skall ordnas. Arbetsgruppen fick i uppdrag att granska olika alternativ för att ordna trafikled- ningen så att de villkor som ställs på jämlikhet, öppenhet och myndighetsuppgifter fylls. I utredningen evaluerades också de organisatoriska och ekonomiska konsekvenserna samt personaleffekterna av en omorganisering av trafikledningen.</p> <p>Trafikledning är en del av banhållningen och därmed en myndighetsuppgift som Banförvaltningscentra- len svarar för. Banförvaltningscentralen har hittills köpt trafikledningstjänster av VR Aktiebolag. I detta avseende är Finland ett undantag i Europa, eftersom Finland är det enda landet där ett bolag som utövar järnvägstrafik också sörjer för trafikledningen. Enligt kommunikationsministeriet är det inte längre än- damålsenligt att VR Aktiebolag svarar för ledningen av järnvägstrafik efter den 1 januari 2007, då godstrafiken på järnvägarna öppnas för konkurrens.</p> <p>Arbetsgruppen föreslår att trafikledningen skall omorganiseras på ett behärskat sätt, dock så att de cen- trala kraven på öppenhet och jämlikhet tillgodoses. Enligt förslaget skall ledningen av järnvägstrafiken inom VR-koncernen omorganiseras så att man för trafikledningsfunktionen grundar ett nytt aktiebolag som lyder under VR-Group Ab. Bolagets styrelse skall bestå av ledamöter som inte är anställda vid VR-koncernen och dessutom skall också bolagsordningen säkerställa ett jämlikt bemötande av järn- vägsföretagen och en opartisk behandling av ärenden som gäller trafikledning. Det föreslås att kommu- nikationsministeriet så fort som möjligt inleder beredningen av ärendet enligt de riktlinjer som fastställs i arbetsgruppens betänkande. Kommunikationsministeriet och Banförvaltningscentralen bör beakta verkningarna av omorganiseringen av trafikledningen i sina verksamhets- och ekonomiplaner.</p>			
Nyckelord			
järnvägstrafik, trafikledning, trafikstyrning, myndighetsuppgift			
Övriga uppgifter			
Kontaktperson vid kommunikationsministeriet är Tuomo Suvanto.			
Seriens namn och nummer		ISSN	ISBN
Kommunikationsministeriets publikationer 44/2006		1457-7488 (trycksak) 1795-4045 (nätpublikation)	952-201-802-3 (trycksak) 952-201-803-1 (nätpublikation)
Sidoantal	Språk	Pris	Sekretessgrad
40	finska	10 €	offentlig
Distribution		Förlag	
Edita Publishing Ab		Kommunikationsministeriet	



Authors (from body; name, chairman and secretary of the body) Re-arranging rail traffic control services; working group Chair: Tuomo Suvanto, Ministerial Adviser, Ministry of Transport and Communications Secretary: Miika Mäkitalo, Director of Unit, Rail Administration		Type of publication Report	
		Assigned by Ministry of Transport and Communications	
		Date when body appointed 6 February 2006	
Name of the publication Re-arranging rail traffic control services			
Abstract <p>A working group set up by the Ministry of Transport and Communications of Finland examined how to re-arrange rail traffic control services in Finland. The task of the working group was to find alternative ways to arrange traffic control services so that they meet the requirements of equality and transparency and the requirements set for a public body. The working group was also to pay attention to the organisational, financial and personnel questions related to the re-arranging of traffic control services.</p> <p>Traffic control services are part of rail infrastructure management and thus a public duty that in Finland is on the responsibility of the Rail Administration. For the present, the Rail Administration has bought the traffic control services from VR Ltd of the Finnish railways. Finland is an exception in Europe in that it is the only country where traffic control services are provided by a railway operator. It is the view of the Ministry of Transport and Communications that such an organisation model will no longer be appropriate after freight transport will be opened to competition on 1 January 2007.</p> <p>The working group proposes to proceed with caution in re-arranging the traffic control services. It suggests, however, that measures designed to meet the essential requirements related to transparency and equality be taken. The group further proposes that traffic control services be re-arranged within the VR Group so that a new limited liability company would be established for traffic control services. The new company's articles of association and a board of directors with members outside the VR Group would ensure equal treatment of railway undertakings and impartial handling of issues concerning traffic control. The working group proposes that the Ministry of Transport and Communications start preparations for implementing the proposals as soon as possible. The Ministry and the Rail Administration should anticipate the impacts of traffic control re-arrangements in their financial and operating plans.</p>			
Keywords railway traffic, traffic control, traffic management, public duty			
Miscellaneous Further information: Tuomo Suvanto, Ministry of Transport and Communications			
Serial name and number Publications of the Ministry of Transport and Communications 44/2006		ISSN 1457-7488 (printed version) 1795-4045 (electronic version)	ISBN 952-201-802-3 (printed version) 952-201-803-1 (electronic version)
Pages, total 40	Language Finnish	Price €10	Confidence status Public
Distributed by Edita Publishing Ltd		Published by Ministry of Transport and Communications	

LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖLLE

Liikenne- ja viestintäministeriö asetti 6.2.2006 työryhmän selvittämään rautatieliikenteen liikenteenohjauksen järjestämistä. Työryhmän tehtävänä oli tarkastella vaihtoehtoisia toteuttamistapoja liikenteenohjauksen järjestämiseksi siten, että liikenteenohjaus täyttää tasapuolisuus- ja läpinäkyvyysvaatimukset tilanteessa, jossa rataverkolla on useita liikenteenharjoittajia sekä esittää ratkaisuvaihtoehto, joka parhaiten toteuttaa edellä mainitut vaatimukset. Tarkastelussa tuli ottaa huomioon myös liikenteenohjauksen uudelleenjärjestämisen organisatoriset, taloudelliset ja henkilöstövaikutukset.

Työryhmän puheenjohtajana toimi neuvotteleva virkamies Tuomo Suvannon liikenne- ja viestintäministeriöstä, ja työryhmän jäseniä olivat hallitusneuvos Kaisa Leena Väli-
pirtti liikenne- ja viestintäministeriöstä, liikennejohtaja Anne Herneoja Ratahallintokeskuksesta, liikennepäällikkö Mauno Haapala ja ohjauspalvelupäällikkö Raija Karkkonen VR Osakeyhtiöstä, budjettineuvos Esko Tainio valtiovarainministeriöstä, liikenteenohjaaja Juhani Hynninen Rautatievirkamiesliitto ry:stä sekä työehtosihteeri Seppo Raiso Rautatieläisten liitto ry:stä. Työryhmän sihteerinä toimi yksikön päällikkö Miika Mäki-talo Ratahallintokeskuksesta.

Työryhmän pysyviä asiantuntijoita olivat hallitusneuvos Hannu Pennanen liikenne- ja viestintäministeriöstä, ylitarkastaja Jukka Salonen Ratahallintokeskuksesta ja liikenteenohjaaja Pauli Kauppila Rautatievirkamiesliitto ry:stä. Lisäksi ylitarkastaja Tapio Raaska Ratahallintokeskuksesta osallistui kolmeen kokoukseen Ratahallintokeskuksen asiantuntijana. Työryhmä kutsui Kilpailuviraston Jussi Pääkkösen kuultavaksi työryhmän ehdotuksesta.

Työryhmä on kokoontunut seitsemän kertaa.

Työryhmän ehdotus sisältää yhden eriävän mielipiteen.

Työryhmä luovuttaa kunnioittavasti mietintönsä liikenne- ja viestintäministeriölle.

Helsingissä 29. päivänä syyskuuta 2006

Tuomo Suvanto

Kaisa Leena Välipirtti

Anne Herneoja

Mauno Haapala

Raija Karkkonen

Esko Tainio

Juhani Hynninen

Seppo Raiso

Miika Mäkitalo

SISÄLLYSLUETTELO

LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖLLE

SISÄLLYSLUETTELO

1	JOHDANTO	5
2	LIIKENTEENOHJAUS JA SEN NYKYTILA SUOMESSA.....	7
2.1	Liikenteenohjauksen tehtävä.....	7
2.2	Liikenteenohjauksen organisointi	7
2.3	Ratahallintokeskuksen liikenteenohjausstrategia ja tekninen kehitys	9
2.4	Liikenteenohjausta koskeva lainsäädäntö	11
2.4.1	EY-lainsäädäntö	11
2.4.2	Suomen lainsäädäntö	11
2.5	Liikenteenohjauksen uudelleenorganisoinnin perusteet	12
3	LIIKENTEENOHJAUKSEN JÄRJESTÄMINEN ERÄISSÄ EU-MAISSA	14
3.1	Norja	14
3.2	Ruotsi	14
3.3	Tanska	15
3.4	Alankomaat	15
3.5	Ranska.....	15
3.6	Portugali	15
3.7	Saksa	16
3.8	Yhteenveto	16
4	VAIHTOEHDOT LIIKENTEENOHJAUKSEN JÄRJESTÄMISEEN SUOMESSA	17
4.1	Työryhmässä esiin tulleet vaihtoehdot.....	17
4.2	Vaihtoehtojen vertailua.....	23
4.3	Liikenteenohjauksen järjestämiseen vaikuttavia tekijöitä	25
5	TYÖRYHMÄN EHDOTUS	27
5.1	Ehdotettava etenemispolku	27
5.2	Ehdotuksen vaikutukset	27

ERIÄVÄ MIELIPIDE

1 JOHDANTO

Rautatiesektorin toimintaympäristö on muuttunut merkittävästi viimeisen reilun kymmenen vuoden aikana. Eurooppalaisessa rautatiesäätelyssä rataverkko ja liikennettä harjoittavat kuljetusyritykset erotettiin toisistaan 1990-luvun alussa ns. rautateiden kehittämisdirektiivillä. Suomessa direktiivin vaatimus toteutettiin vuonna 1995 lakkauttamalla Valtionrautatiet-liikelaitos, minkä yhteydessä perustettiin liikennettä harjoittava VR-Yhtymä Oy ja radanpidosta vastaava virasto Ratahallintokeskus.

Euroopan talousalueen sisäinen kansainvälinen liikenne avattiin Suomessa kilpailulle rautatielailla vuonna 2003. Rautatielailla pantiin kansallisesti täytäntöön EU:n ns. ensimmäinen rautatiepaketti. Ensimmäisen rautatiepaketin keskeisin tavoite oli Euroopan talousalueen sisäisen kansainvälisen tavaraliikenteen avaaminen kilpailulle, mitä rautateiden kehittämisdirektiivi ei saanut aikaan. Keskeistä säätelyssä oli luoda tasapuoliset ja syrjimättömät menettelyt koskien toimitilujen myöntämistä, turvallisuustodistusten myöntämistä ja hyväksymistä, ratakapasiteetin jakamista sekä ratamaksujen määräytymistä. Lisäksi rautatiepaketissa säädettiin verkkoselostus-raportin julkaisemisesta.

Suomessa kansallinen tavaraliikenne avautuu kilpailulle uuden rautatielain nojalla vuoden 2007 alusta. Uudella rautatielailla saatetaan EU:n toinen rautatiepaketti kansallisesti täytäntöön. Toisen rautatiepaketin sisältö liittyy suurelta osin turvallisuus- ja yhteentoimivuussäätelyyn, mutta rautatiepakettiin kuuluu myös rautateiden tavaraliikenteen kansallisen kilpailun avaamista koskeva direktiivi, ns. markkinoille pääsy-direktiivi.

Liikenne- ja viestintäministeriö hyväksyi vuoden 2005 lopulla rautatiepolitiikan linjaukset lähivuosiksi. Samassa yhteydessä liikenne- ja viestintäministeriö päätti perustaa työryhmän selvittämään rautatieliikenteen liikenteenohjauksen järjestämistä, koska ministeriö katsoi, että nykyinen organisointi ei ole enää mahdollinen vuoden 2007 jälkeen. Työryhmän tehtävänä on ollut tarkastella vaihtoehtoisia toteuttamistapoja liikenteenohjauksen järjestämiseksi siten, että liikenteenohjaus täyttää tasapuolisuus- ja läpinäkyvyysvaatimukset tilanteessa, jossa rataverkolla on useita rautatieliikenteen harjoittajia. Työryhmän tehtävänä oli ehdottaa ratkaisuvaihtoehto, joka parhaiten toteut-

taa esitetyt vaatimukset. Tarkastelussa oli otettava huomioon liikenteenohjauksen uudelleenjärjestämisen organisatoriset, taloudelliset ja henkilöstöön liittyvät vaikutukset.

2 LIIKENTEENOHJAUS JA SEN NYKYTILA SUOMESSA

2.1 Liikenteenohjauksen tehtävä

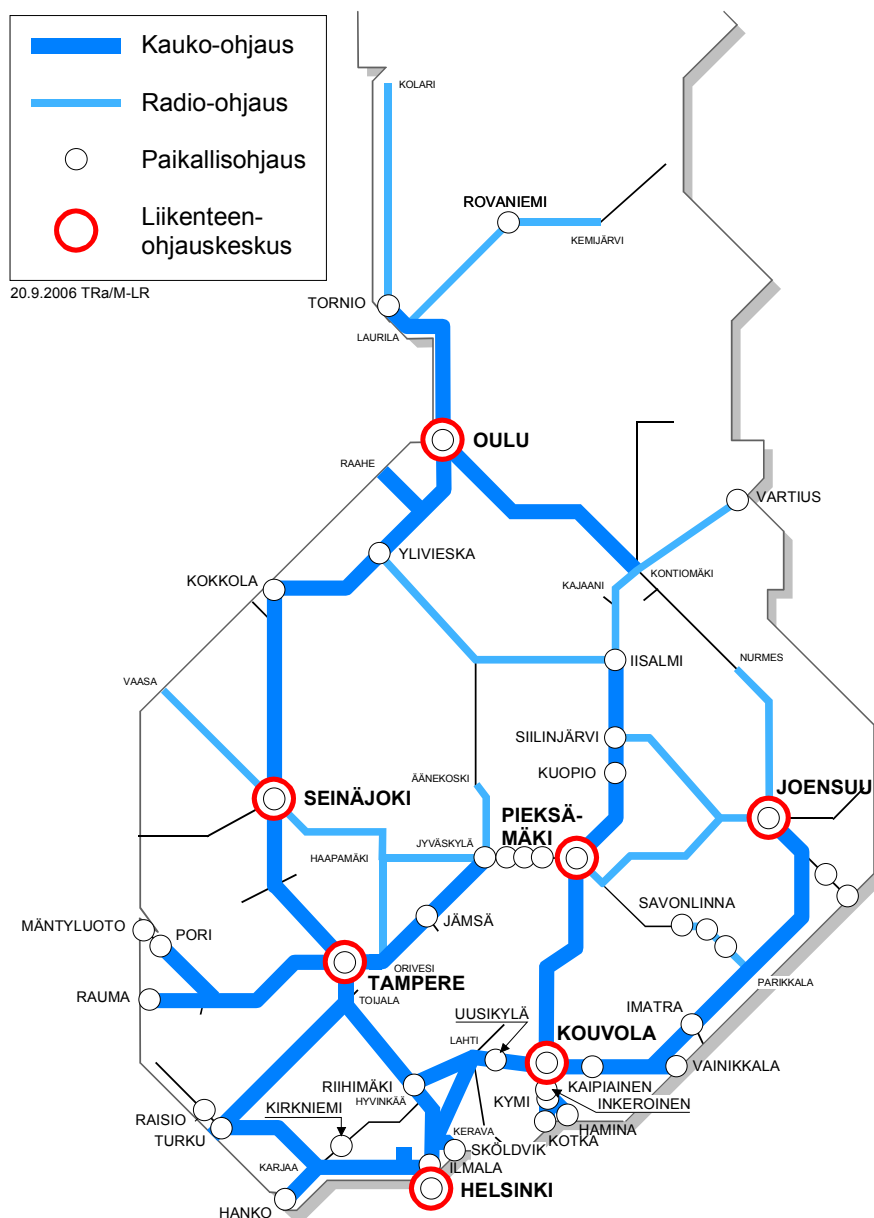
Liikenteenohjauksen tehtävänä on varmistaa junille turvallinen kulku, ohjata liikennettä aikataulun mukaan, suorittaa tarvittavat raidevaraukset ja tehdä muut liikenteenohjaukseen liittyvät tarvittavat toimenpiteet. Liikenteenohjaus ohjaa junaliikennettä kauko-ohjatuilla radoilla valo-opastein, jotka kertovat junan kuljettajalle onko seuraava rataosuus vapaa vai varattu.

Ratahallintokeskuksen perustehtäväksi on määritelty väyläpalvelujen tarjoaminen, mikä tarkoittaa sovitulla tavalla liikennöitävissä olevan radan tuottamista rautatieyritysten käyttöön. Tässä tehtävässä liikenteenohjauksella on keskeinen rooli. Rataverkon haltija tarjoaa liikenteenohjauspalvelua rautatieyrityksen maksamaa ratamaksun perusmaksua vastaan.

2.2 Liikenteenohjauksen organisointi

Liikenteenohjaus, sen toiminnot ja laitteet ovat osa radanpitoa, joten liikenteenohjaus ja sen kehittäminen ovat Ratahallintokeskuksen vastuulla oleva viranomaistehtävä. Ratahallintokeskus omistaa myös liikenteenohjauksen käyttämät laitteet ja välineet. Liikenteenohjaus on katsottava perustuslain 124 §:ssä tarkoitetuksi julkiseksi hallintotehtäväksi, kuitenkin luonteeltaan ei-merkittäväksi, jolloin se voidaan antaa hoidettavaksi muulle kuin viranomaiselle. Liikenteenohjauksen kauko- ja radio-ohjatut radat sekä paikallisohjatut liikennepaikat sekä liikenteenohjauskeskusten sijainnit esitetään kuvassa 1. Ratahallintokeskus on toistaiseksi ostanut VR Osakeyhtiöltä liikenteenohjauspalvelun, se on liikenteenohjaustyön.

Ratahallintokeskuksessa liikenteenohjausasiat on organisoitu liikennejärjestelmäosaston liikenteenhallintayksikköön, jossa liikenteenohjausta koskevia asioita hoitaa kaksi virkamiestä. VR Osakeyhtiössä liikenteenohjaus on organisoitu junaliikennöinti-liiketoimintayksikköön, jossa se on ohjauspalvelu-yksikössä. VR Osakeyhtiössä liikenteenohjauksen parissa työskentelee tällä hetkellä yli 500 henkilöä.



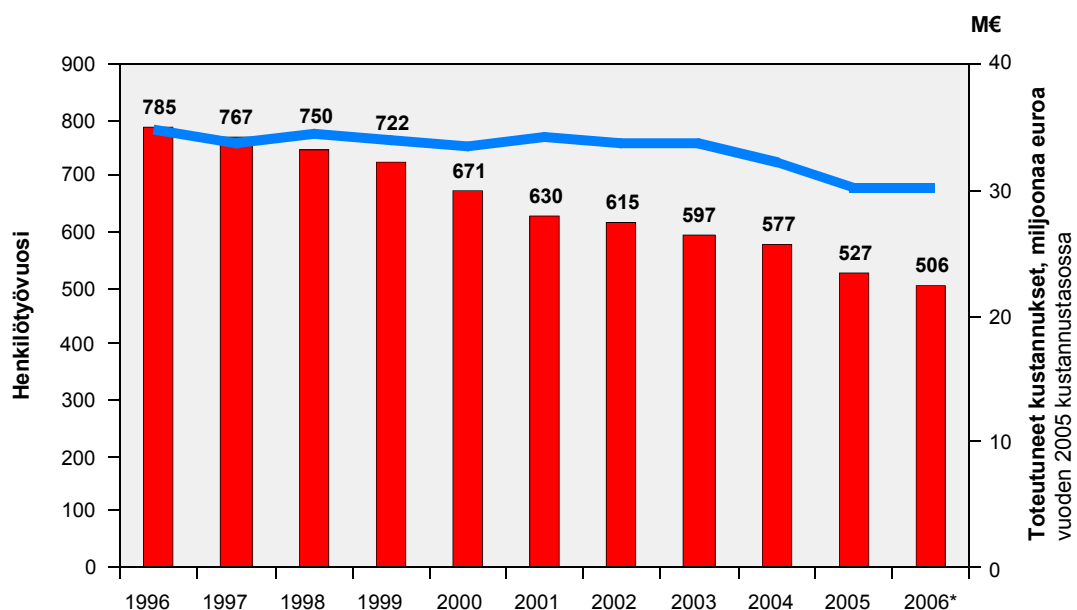
Kuva 1. Liikenteenohjaus vuoden 2006 lopussa, arvio.

Liikenteenohjauspalvelun kustannus Ratahallintokeskukselle oli 30,3 miljoonaa euroa ja liikenteenohjaukseen sitoutunut työ määrä oli 527 henkilötyövuotta vuonna 2005. Liikenteenohjauksen työ määrä on laskenut viimeisen kymmenen vuoden aikana vajaasta kahdeksastasadasta vähän yli viiteensataan henkilötyövuoteen. Liikenteenohjauksen kustannukset eivät ole laskeneet samassa suhteessa. Tähän on vaikuttanut mm. se, että työn automatisoinnin edetessä työn vaativuus on lisääntynyt, mikä on kasvattanut palkkatasoa. Liikenteenohjauksen työ määrän lasku johtuu siitä, että liikenteen ohjausta on automatisoitu ja keskitetty, mikä johtaa pienempään henkilöstötarpeeseen. Liiken-

teenohjauksen vuosittaisia kustannuksia ja henkilötövuosia esitetään kuvassa 2 ja taulukossa 1.

Taulukko 1. Ratahallintokeskuksen ostaman liikenteenohjauspalvelun kustannukset vuoden 2005 kustannustasossa ja henkilötömäärät.

Vuosi	Henkilötöymäärä	Kustannukset [milj. €]
2002	615	33,7
2003	597	33,9
2004	577	32,3
2005	527	30,3
2006	506	30,1



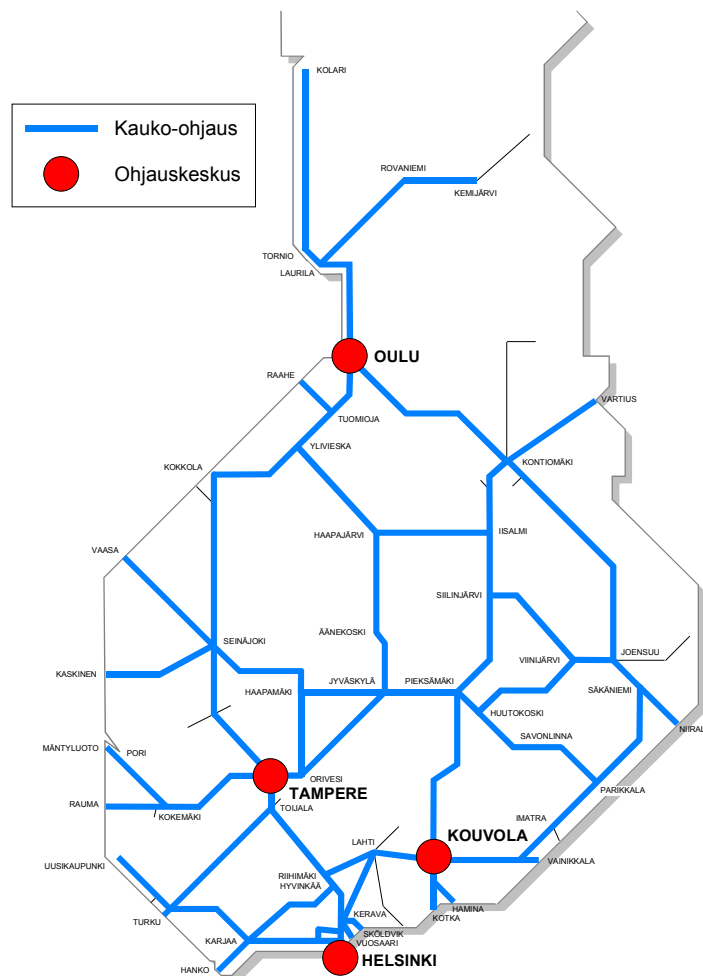
Kuva 2. Liikenteenohjauksen kustannukset ja henkilötömäärät.

2.3 Ratahallintokeskuksen liikenteenohjausstrategia ja tekninen kehitys

Ratahallintokeskus on laatinut liikenteenohjausstrategian. Liikenteenohjausstrategiassa eritellään kauko-ohjauksen ja sähköradan kaukokäytön päätehtävät ja arvioidaan, että niiden tehtävät eivät merkittävästi tule muuttumaan, vaikka tehtäväkokonaisuuksien toiminnallista yhteistyötä on tarkoitus syventää. Strategiassa kuvataan myös, että tarkoituksena on vähentää ohjauskeskusten lukumäärä nykyisestä seitsemästä neljään (Helsinki, Tampere, Oulu ja Kouvola) sekä sähköradan valvomojen vähentäminen

nykyisestä viidestä neljään, joiden miehittämistä ja käyttötarvetta voidaan vielä tarpeen mukaan joustavasti jakaa ja vaihdella. Tulevaisuudessa liikenteen laadun varmistamiseksi ohjauskeskustoimintoja tullaan keskittämään edelleen. Tällä hetkellä liikenteenohjauspaikkakuntia on noin 30 kappaletta, kun niitä vuoden 2003 alussa oli vielä yli 90 kappaletta.

Ratahallintokeskuksen tavoitteena on viedä teknistä kehitystä eteenpäin ja rakentaa pitkällä aikavälillä liikenteenohjauksen käyttöön sellaiset järjestelmät, joissa on mahdollisimman paljon automatiikkaa (esim. junanumeroautomatiikka). Tällöin liikenteenohjaajien tehtävänä on enemmänkin valvoa liikenteen sujumista. Ratahallintokeskuksen suunnitelmissa olevien liikenteenohjausinvestointien jälkeen liikenteenohjauksen työllistämä henkilömäärä pienenee huomattavasti. Vastaavasti henkilökustannukset laskevat automatisoinnin ja keskittämisen edetessä. Kuvassa kolme esitetään Ratahallintokeskuksen arvio vuoden 2020 kauko-ohjatuista radoista ja käytössä olevista ohjauskeskuksista.



Kuva 3. Kauko-ohjatut radat ja ohjauskeskukset vuonna 2020.

2.4 Liikenteenohjausta koskeva lainsäädäntö

2.4.1 EY-lainsäädäntö

Euroopan yhteisöjen lainsäädäntö ei ota kantaa liikenteenohjauksen järjestämiseen. Liikenteenohjausta ainoastaan sivutaan EU:n ensimmäisen rautatiepaketin ns. kapasiteetti- ja ratamaksudirektiivin¹ toisessa liitteessä, joka koskee rautatieyrityksille tarjottavia palveluita. Liitteessä liikenteenohjauksen todetaan kuuluvan osaksi vähimmäiskäytömahdollisuuksiin sisältyviä palveluita. Tämän mukaisesti se kuuluu ratamaksun perusmaksun perusteella tarjottaviin palveluihin.

2.4.2 Suomen lainsäädäntö

Uuden rautatielain (555/2006) 26 §:ssä säädetään liikenteenohjauksesta seuraavasti:

Ratahallintokeskus vastaa rataverkon liikenteenohjauksesta. Ratahallintokeskus järjestää liikenteenohjauksen tai hankkii liikenteenohjauspalvelut julkisilta tai yksityisiltä palvelujen tuottajilta. Ratahallintokeskus voi myös sopia yksityisraiteen haltijan kanssa liikenteenohjauksen järjestämisestä yksityisraiteella tai jollakin sen osalla.

Hallituksen esityksessä rautatielaiksi (HE 16/2006 vp) todetaan, että Ratahallintokeskus voi järjestää liikenteenohjauksen itse tai ostaa liikenteenohjauspalvelut julkisilta tai yksityisiltä palvelujen tuottajilta. Hallituksen esityksessä todetaan myös, että Ratahallintokeskus on toistaiseksi ostanut liikenteenohjauspalvelut VR Osakeyhtiöltä, koska virastolla ei ole itsellään tehtävään tarvittavia henkilöresursseja. Lainsäädäntö ei rajaa liikenteenohjauksen organisointitapaa.

Rautatielaissa säädetään myös Ratahallintokeskuksen oikeudesta sopia yksityisraiteen haltijan kanssa liikenteenohjauksen järjestämisestä yksityisraiteella tai jollakin sen

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/14/EY rautateiden infrastruktuurikapasiteetin käyttöoikeuden myöntämisestä ja rautateiden infrastruktuurin käyttömaksujen perimisestä sekä turvallisuustodistuksen antamisesta.

osalla. Tällä asialla ei kuitenkaan ole merkitystä liikenne- ja viestintäministeriön asettaman liikenteenohjauksen järjestämistä selvittävän työryhmän toimeksiannon kannalta.

2.5 Liikenteenohjauksen uudelleenorganisoinnin perusteet

Liikenne- ja viestintäministeriö on katsonut, että liikenteenohjauksen nykyinen organisointi ei ole enää tarkoituksenmukainen 1.1.2007 jälkeen, kun rautateiden tavaraliikenne on avattu kilpailulle. Tämän vuoksi ministeriö on perustanut tämän työryhmän selvittämään vaihtoehtoisia tapoja liikenteenohjauksen järjestämiseen.

Liikenne- ja viestintäministeriö kuuli sidosryhmiä laatiessaan rautatiepolitiikan linjauksia. Sidosryhmäkeskusteluissa liikenteenohjauksen organisointia liikennettä harjoittavan VR Osakeyhtiön alaisuuteen pidettiin selkeänä epäkohtana. Liikenteenohjauksen nykyorganisoinnin arveltiin muodostavan markkinoilletulon esteen, jolla on kilpailun syntymistä estävä vaikutus. On odotettavissa, että uusi rautatieyritys ei ole tyytyväinen liikenteenohjauspalveluun ja häiriötilanteiden ratkaisuihin, jos kilpailun avauduttua liikenteenohjaus on organisoitu nykyisen kaltaisesti. Lisäksi uusi toimija pitää liikenteenohjauksen organisointia kilpailuneutraliteettia vaarantava ongelmana. Näiden syiden vuoksi liikenteenohjaus on organisoitava mahdollisimman nopeasti siten, että se täyttää tasapuolisuuden ja läpinäkyvyyden vaatimukset.

Liikenteenohjauksen nykyinen organisointi ei täytä läpinäkyvyyden ja tasapuolisuuden vaatimuksia. Kotimaisen rautateiden tavaraliikenteen avautuminen kilpailulle vuoden 2007 alusta asettaa liikenteenohjauksen tilanteeseen, jossa se joutuu muun muassa ratkaisemaan rautatieyritysten välisiä liikenteen häiriötilanteita. Vaikka kilpailua ei heti syntyisikään, liikenteenohjauksen läpinäkyvyyttä ja tasapuolisuutta koskevat vaatimukset on turvattava.

Liikenteenohjausta ei voida järjestää liikennettä harjoittavan rautatieyrityksen alaisuuteen, jos se tarjoaa yritykselle joitakin synergiaetuja, mahdollistaa paremman tiedonsaannin tai tarjoaa kilpailuetua. Toisaalta, jos liikenteenohjauksen organisoimisesta ei ole mitään hyötyä liikennettä harjoittavan rautatieyrityksen kannalta, niin mikään ei myöskään estä toiminnon organisoimista muulla tavalla.

Liikenteenohjauksen nykyorganisointi on myös kyseenalainen kustannusten läpinäkyvyyden suhteen. Liikenteenohjaus liikennettä harjoittavan yhtiön alaisuudessa nostaa esiin väistämättä kysymyksiä kustannusten ja työmäärän läpinäkyvyydestä. Liikenteenohjauksen kustannusten ja työmäärän läpinäkyvyyttä voi olla vaikea esittää siten, että ulkopuoliset eivät esittäisi niiden suhteen mitään epäilyjä.

3 LIIKENTEENOHJAUKSEN JÄRJESTÄMINEN ERÄISSÄ EU-MAISSA

EY-sääntely edellyttää liikennöinnin ja radanpidon eriyttämistä. Kehittämisdirektiivin mukaan erottelu voi olla vain hallinnollinen, erilaisiin yritysjärjestelyihin perustuva (holding-rakenne) tai organisaatioiden todellinen erottaminen. Suomessa eriyttäminen on selkeä toimintojen organisatorinen erottaminen, mutta Euroopassa on monia erilaisia ratkaisuja. Joissakin maissa radanpito ja liikenne ovat yhä samassa konsernissa, ja riippumattomuus toteutetaan holding-sopimuksilla. Komissio kuitenkin kritisoi tämänkaltaisia rakenteita. Euroopassa ei ole saatu aikaan yhtenäistä linjaa liikennöinnin ja radanpidon eriyttämisen toteuttamistavasta.

Tässä luvussa tarkastellaan liikenteenohjauksen järjestämistä eräissä Euroopan maissa. Tarkasteluun valittuja maita ovat Norja, sekä EU-maista Ruotsi, Tanska, Alankomaat, Ranska, Portugali ja Saksa. Tarkastelussa on keskitytty Euroopan unionin vanhoihin jäsen maihin, koska uusissa jäsenmaissa EY-sääntelyn täytäntöönpano on osin vielä kesken.

3.1 Norja

Norjassa liikenteenohjaus on rataverkon haltija Jernbaneverketin alaisuudessa, jonne se siirrettiin kokonaisuudessaan vuoden 1998 alussa. Radanpidon ja liikennöinnin erottamisen jälkeen siirtymävaiheessa liikenteenohjaus oli eriyttämisen yhteydessä perustetun rautatieyrityksen tehtävänä 13 kuukautta. Norjan hallitus teki päätöksen siitä, että liikenteenohjaus siirretään rautatieyrityksen alaisuudesta rataverkon haltijan tehtäväksi. Siirtopäätöksen taustalla oli se, että liikenteenohjaus ja ratakapasiteetin jakaminen eivät saaneet olla minkään rautatieyrityksen alaisuudessa.

3.2 Ruotsi

Ruotsissa liikenteenohjaus on ollut muutaman vuoden ajan rataverkon haltija Banverketin alaisuudessa. Tätä ennen liikenteenohjaus oli pitkään rautatieyrityksistä ja rataverkon haltijasta erillisen ja riippumattoman Tågtrafikledningenin tehtävänä.

3.3 Tanska

Tanskassa liikenteenohjaus on rataverkon haltija Banedanmarkin alaisuudessa, jonne se siirrettiin kokonaisuudessaan vuoden 1997 alussa. Liikenteenohjaus tekee liikennettä koskevat ratkaisut liikenteen häiriötilanteissa, mutta yhteistyötä tehdään ja keskusteluja käydään myös rautatieyritysten kanssa.

3.4 Alankomaat

Alankomaissa liikenteenohjaus on rataverkon haltija ProRailin alaisuudessa. Se siirrettiin ProRailin osaksi hallinnollisesti vuoden 2005 alusta ja toiminnallisesti vuoden 2006 alusta. Tätä ennen liikenteenohjaus oli oma itsenäinen toimija kymmenen vuoden ajan. Liikenteenohjauksen siirtämistä rataverkon haltijan alaisuuteen perusteltiin sillä, että tavoitteena on saattaa eri viranomaistehtävät saman katon alle.

3.5 Ranska

Ranskan lainsäädännössä rataverkon haltija Réseau Ferré de France (RFF) veloitetaan tekemään sopimus liikennöintiä ja radanpitotoita harjoittavan Société Nationale des Chemins de fer Français (SNCF) infrastruktuuri-puolen kanssa mm. kunnossapidosta ja liikenteenohjauksesta. Liikenteenohjauksen työntekijät ovat töissä SNCF:n infrastruktuuripuolella. Tosin keskustelu radanpidon ja liikennöinnin erottamisesta sekä radanpidon rajauksesta jatkuu.

3.6 Portugali

Portugalissa liikenteenohjaus on rataverkon haltija Rede Ferroviária Nacionalin alaisuudessa. Liikenteen ja radanpidon eriytetty toiminta alkoi vuonna 1997, ja liikenteenohjaus oli yksi viimeisiä rataverkon haltijan alaisuuteen liitettyjä toimintoja. Liikenteenohjaus oli rautatieyrityksen hoidettavana noin vuoden liikenteen ja radanpidon eriyttämisen jälkeen. Liikenteenohjaus siirrettiin rataverkon haltijan tehtäväksi vuonna 1998.

3.7 Saksa

Saksassa liikenteenohjaus on Deutsche Bahn (DB) -konsernissa olevan rataverkon haltija DB Netzin alaisuudessa. Saksassa liikenteen ja radanpidon erottaminen on tehty vain hallinnollisesti, ja toiminnot ovat yhä samassa konsernissa. Vaikka DB:n konsernirakennetta kritisoidaan, työnjako konsernin sisällä on selvä. Rataverkon haltija vastaa liikenteenohjauksesta, ja liikenteenohjaajat ovat rataverkon haltijan palveluksessa. Rataverkon haltija tekee liikennettä koskevat päätökset, mutta rautatieyrityksillä on mahdollisuus seurata liikenteen ohjausta liikenteenohjauskeskuksessa ja vaikuttaa esim. omiin kalustokiertoihin.

3.8 Yhteenveto

Tehdyn eurooppalaisen tarkastelun perusteella nähdään, että liikenteenohjaus on pääsääntöisesti rataverkon haltijan alaisuudessa. Liikenteenohjaus nähdään osaksi radanpitoa ja näin ollen rataverkon haltijalle kuuluvaksi tehtäväksi. Lisäksi useissa maissa liikenteenohjauksen sijoittamista rataverkon haltijan alaisuuteen on perusteltu sillä, että tämänkaltaisen liikenteeseen keskeisesti vaikuttava toiminto ei voi olla minkään rautatieyrityksen tehtävä, kun toiminnon tasapuolisuus ja läpinäkyvyys halutaan taata. Tämän tarkastelun maihin verrattuna Suomi on liikenteenohjauksen organisoinnissa poikkeus, sillä Suomi on ainoa maa, jossa liikenteenohjaus on rautatieliikennettä harjoittavan yhtiön alaisuudessa.

4 VAIHTOEHDOT LIIKENTEENOHJAUKSEN JÄRJESTÄMISEEN SUOMESSA

4.1 Työryhmässä esiin tulleet vaihtoehdot

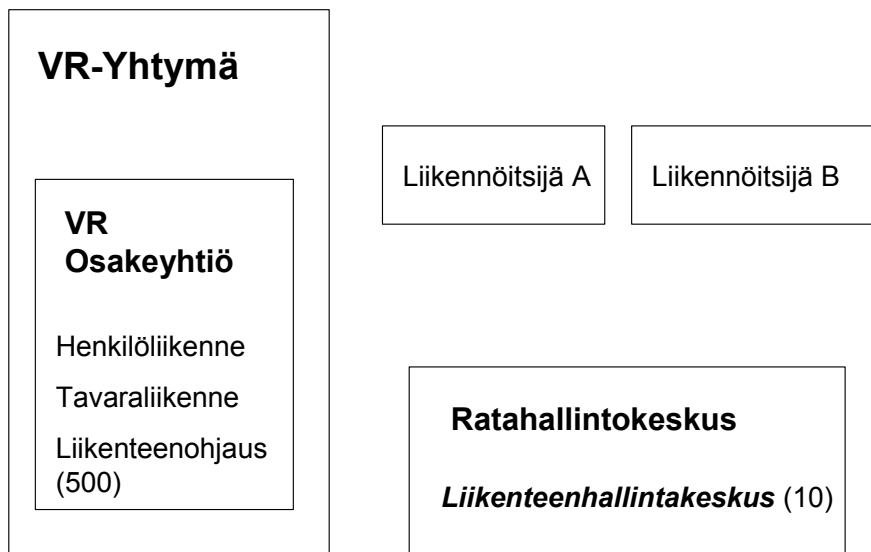
Työryhmä pohti, millaisia ratkaisuja liikenteenohjauksen organisointiin voisi olla. Työryhmässä oli esillä kuusi liikenteenohjauksen järjestämisvaihtoehtoa:

- vaihtoehto 1: Ratahallintokeskuksen liikenteenhallintakeskus ja nykyorganisointi
- vaihtoehto 2: uudelleenorganisointi VR-konsernin sisällä
- vaihtoehto 3: Ratahallintokeskuksen liikenteenhallintakeskus ja uudelleenorganisointi VR-konsernin sisällä
- vaihtoehto 4: liikenteenohjaus Ratahallintokeskuksessa
- vaihtoehto 5: liikenteenohjaus valtionyhtiössä
- vaihtoehto 6: kilpailutettu liikenteenohjaus.

Vaihtoehto 1: Ratahallintokeskuksen liikenteenhallintakeskus ja nykyorganisointi

Ratahallintokeskuksen liikenteenhallintakeskus ja nykytilan säilyttäminen tarkoittaa sitä, että muutamia keskeisiä liikenteenohjauksen toimintoja siirretään Ratahallintokeskuksen vastuulle ja organisointi säilytetään muutoin ennallaan. Ratahallintokeskuksen liikenteenhallintakeskukseen siirrettävä liikenteenohjauksen keskeinen toiminto on valtakunnallinen junanohjaus, ns. pääkonttorin junaohjaus. Ratahallintokeskuksen liikenteenohjaustoimintaan voidaan liittää myös ohjausaluekeskusten päälliköt ja alueohjaajat.

Liikenteenhallintakeskus on vuoden kaikkina päivinä vuorokauden ympäri auki oleva toiminto, joka valvoo valtakunnallisella tasolla liikenteenohjausta, koordinoi alueellista liikenteenohjaustyötä ja ratkaisee tarvittaessa liikenteen häiriötilanteita. Liikenteenhallintakeskus työllistää vähän alle 10 henkilöä, jolloin Ratahallintokeskuksessa olisi liikenteenohjausasioissa yhteensä noin 10 henkilöä. Liikenteenhallintakeskuksen perustaminen tarkoittaa sitä, että valtakunnallisen junaohjauksen tehtävät toteutettaisiin Ratahallintokeskuksen alaisuudessa. Vastaavasti samaa toimintaa ei ostettaisi enää VR Osakeyhtiöltä, jolloin liikenteenhallintakeskuksella ei olisi suoranaista kustannusvaikutusta.



Kuva 4. Liikenteenhallintakeskuksen perustaminen Ratahallintokeskukseen mahdollistaa sen, että viranomainen voi sanoa viimeisen sanan mm. liikenteen häiriötilanteita ratkottaessa.

Vaihtoehto 2: Uudelleenorganisointi VR-konsernin sisällä

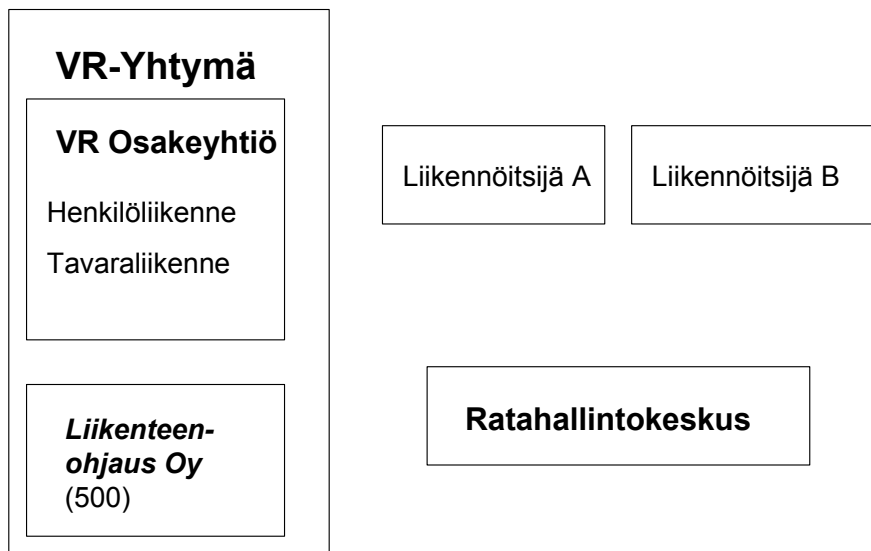
Uudelleenorganisointi VR-konsernin sisällä tarkoittaa sitä, että liikenteenohjaus siirretään pois liikennöintiä harjoittavasta VR Osakeyhtiöstä. Liikenteenohjaus siirretään VR-Yhtymän alaisuuteen perustettavaan liikenteenohjausosakeyhtiöön. Uuden osakeyhtiön liikenteenohjausta koskevien asioiden käsittelyn riippumattomuus on turvattava liikennettä harjoittavan rautatieyrityksen intresseistä, vaikka liikenteenohjausosakeyhtiö on osa VR-konsernia.

Liikenteenohjausosakeyhtiön asema tehdään mahdollisimman itsenäiseksi. Tämä toteutetaan yhtiöjärjestyksellä ja yhtiön omistajaohjauksen järjestämisellä¹. Liikenteenohjausosakeyhtiön omistajaohjaus on sellaista, että se turvaa liikenteenohjausta koskevien asioiden käsittelyn riippumattomuuden. Liikenteenohjausosakeyhtiön omistajaohjaus kuuluu emoyhtiö VR-Yhtymän hallitukselle², ja käytännön asioissa toimitaan

¹ Tällä tarkoitetaan sitä, että liikenteenohjausosakeyhtiön ohjauksessa noudatetaan mahdollisuuksien mukaan yleisesti käytössä olevaa HEX Oyj:n, Keskuskauppakamarin sekä Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliiton joulukuussa 2003 julkaisemaa suositusta listayhtiöiden hallinnointi- ja ohjausjärjestelmistä (englanniksi *corporate governance*).

² Osakeyhtiölain (624/2006) mukaan hallitus huolehtii yhtiön hallinnosta ja sen toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä.

tavanomaisen konsernityöskentelyn mukaisesti¹. Liikenteenohjausosakeyhtiön yhtiökokous asettaa yhtiön hallituksen osakeyhtiölain (624/2006) 6. luvun 9. §:n mukaisesti. Liikenteenohjausosakeyhtiön yhtiökokouksessa VR-Yhtymän hallituksen puheenjohtaja tai VR-Yhtymän pääjohtaja käyttää valtio-omistajan ääntä liikenne- ja viestintäministerin valtuutuksella ja ratkaisee asian ministeriön kannan mukaisesti. Liikenteenohjausosakeyhtiön hallitus, joka koostuu VR-konsernin ulkopuolisista tahoista, turvaa liikenteenohjaustoiminnon tasapuolisuuden ja läpinäkyvyyden. Uuden liikenteenohjausosakeyhtiön yhtiöjärjestys kirjoitetaan sellaiseksi, että se turvaa liikennöitsijöiden tasapuolisen kohtelun.



Kuva 5. Liikenteenohjauksen organisointi erilleen liikennepalvelujen tuotannosta lisää läpinäkyvyyttä.

¹ Osakeyhtiölain mukaan toimitusjohtaja hoitaa yhtiön juoksevaa hallintoa hallituksen antamien ohjeiden ja määräysten mukaisesti.

Vaihtoehto 3: Ratahallintokeskuksen liikenteenhallintakeskus ja uudelleenorganisointi VR-konsernin sisällä

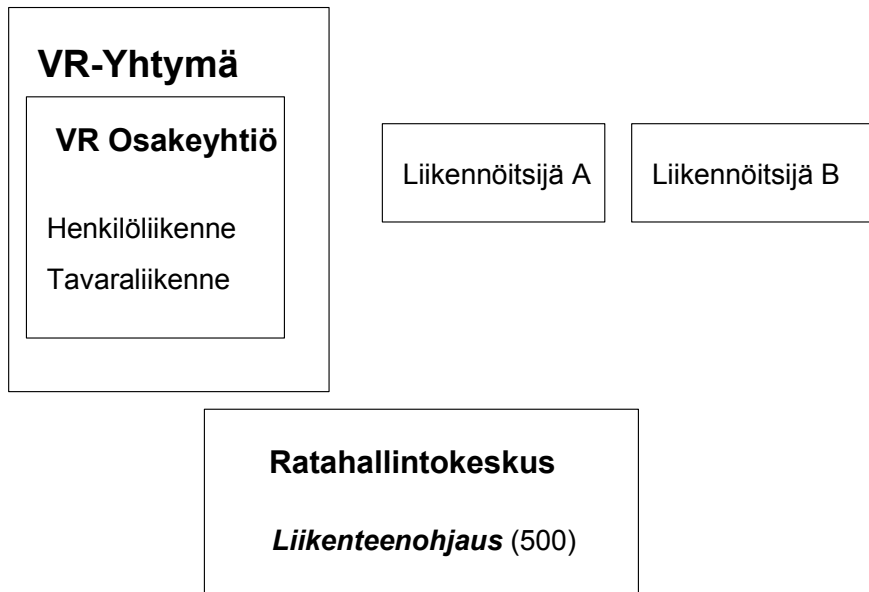
Ratahallintokeskuksen liikenteenhallintakeskus ja uudelleenorganisointi VR-konsernin sisällä tarkoittaa sitä, että muutamia keskeisiä liikenteenohjauksen toimintoja siirrettäisiin Ratahallintokeskuksen vastuulle ja liikenteenohjauksen muu organisointi järjestettäisiin uudelleen VR-konsernin sisällä. Ratahallintokeskuksen liikenteenhallintakeskukseen siirrettävä liikenteenohjauksen keskeinen toiminto on valtakunnallinen junaohjaus. Ratahallintokeskuksen liikenteenohjaustoimintaan voidaan liittää myös ohjausaluekusten päälliköt ja alueohjaajat. VR-konsernin sisällä tehtävän uudelleenorganisoinnin yhteydessä huomiota kiinnitetään uuden osakeyhtiön yhtiöjärjestykseen, liikenteenohjausta koskevien asioiden käsittelyn riippumattomuuden varmistamiseen ja hallituksen kokoonpanoon.



Kuva 6. Liikenteenohjauksen irrottaminen liikennepalveluja tuottavasta VR Osakeyhtiöstä ja liikenteenhallintakeskuksen perustaminen Ratahallintokeskukseen lisäävät läpinäkyvyyttä. Lisäksi viranomaisella on viimeinen sana ristiriitatilanteissa.

Vaihtoehto 4: Liikenteenohjaus Ratahallintokeskuksessa

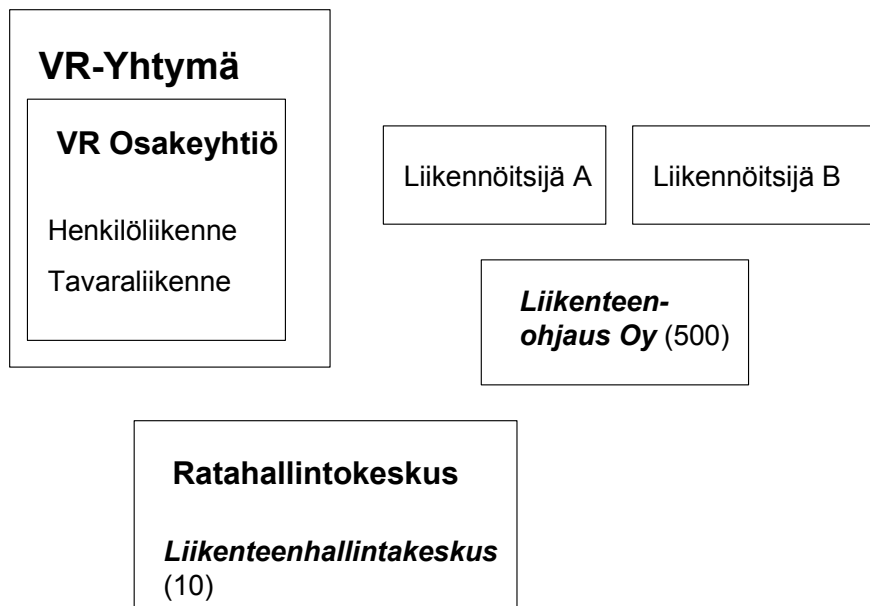
Liikenteenohjaus Ratahallintokeskuksen alaisuudessa tarkoittaa sitä, että koko liikenteenohjaustoiminto siirretään Ratahallintokeskuksen osaksi, mikä tarkoittaa sitä, että liikenteenohjaustyöntekijät siirtyvät Ratahallintokeskuksen työntekijöiksi.



Kuva 7. Liikenteenohjaus on siirretty kokonaisuudessaan Ratahallintokeskukseen.

Vaihtoehto 5: Liikenteenohjaus valtionyhtiössä

Liikenteenohjaus valtionyhtiössä tarkoittaa sitä, että koko liikenteenohjaustoiminto siirretään varta vasten perustettavaan valtionyhtiöön tai osaksi jotain muuta olemassa olevaa valtionyhtiötä. Valtionyhtiön yhtiömuodosta riippuen liikenteenhallintakeskus on mahdollisesti perustettava Ratahallintokeskuksen alaisuuteen. Liikenteenhallintakeskuksen perustaminen on tarpeellista, jos valtionyhtiö on osakeyhtiö, jonne Ratahallintokeskuksen virkatehtäviä (mm. kiireellisen ratakapasiteetin myöntäminen) ei voida siirtää.



Kuva 8. Liikenteenohjaus on organisoitu rautatiealan toimijoista riippumattomaksi yritykseksi.

Vaihtoehto 6: Kilpailutettu liikenteenohjaus

Liikenteenohjauksen organisoinnissa kilpailutettu malli tarkoittaa sitä, että Ratahallintokeskus kilpailuttaa liikenteenohjauksen järjestämisen esimerkiksi liikenteenohjausalueittain. Voittanut yhtiö tuottaisi liikenteenohjauspalvelut sopimuskauden ajan. Työntekijät siirtyisivät vanhoina työntekijöinä kilpailun voittaneen yrityksen palvelukseen. Kilpailutettu malli edellyttää sitä, että liikenteenhallintakeskus on perustettava Ratahallintokeskuksen alaisuuteen. Liikenteenhallintakeskuksen siirtäminen Ratahallintokeskuksen alaisuuteen on tarpeellista, koska palveluja tuottavat yhtiöt eivät voi tehdä Ratahallintokeskuksen virkatehtäviä (mm. kiireellisen ratakapasiteetin myöntäminen).

4.2 Vaihtoehtojen vertailua

Rautatieliikennemarkkinan avautuessa uusille tavaraliikennettä harjoittaville rautatieyriksille, on liikenteenohjauksen oltava läpinäkyvästi¹ organisoitu, toimijoiden tasapuolinen² kohtelu on oltava varmistettu ja viranomaisella on oltava viimeinen sana ristiriitatilanteita ratkottaessa eli liikenteenohjauksen viranomaistehtävän³ on toteuduttava. Näiden vaatimusten lisäksi liikenteenohjauksen järjestämisen vaihtoehtojen tarkastelussa on otettava huomioon organisatoriset, taloudelliset ja henkilöstöön liittyvät vaikutukset.

Kilpailutettu liikenteenohjaus olisi liian suuri askel nykytilasta otettuna, joten sen tarkastelu yhtenä organisointivaihtoehtona voidaan jättää tekemättä. Jäljelle jäävät liikenteenohjauksen erilaiset järjestämismahdollisuudet täyttävät eri tavoin liikenteenohjauksen järjestämisen tavoitteita. Taulukossa yksi on esitetty kootusti, miten työryhmässä käsitellyt liikenteenohjauksen järjestämismahdollisuudet toteuttavat annettuja vaatimuksia, jotka koskevat tasapuolisuutta, läpinäkyvyyttä ja viranomaistehtävän toteutumista. Taulukossa esitetään myös arvio henkilöstöön kohdistuvista vaikutuksista.

¹ Liikenteenohjauspalvelun läpinäkyvyysvaatimus kohdistuu liikenteenohjaustoiminnon organisointiin, hallintoon ja ohjaukseen sekä toimintaa koskevien ohjeiden antamiseen. Läpinäkyvyyttä tulee arvioida erityisesti rautatieliikenteen harjoittajien perspektiivistä.

² Liikenteenohjauksen tasapuolisuudella tarkoitetaan liikenteenohjauksen tarjoaman ohjauspalvelun ja muun liikenteenohjauksen kanssa tehtävän yhteistyön samanlaisuutta olipa kyseessä mikä liikenteenharjoittaja tahansa. Tasapuolisuutta voidaan arvioida myös toisella tavalla: tarkastellaan onko epätasapuolinen kohtelu mahdollista.

³ Viranomaistehtävän toteutumisella tarkoitetaan sitä, että viranomainen ratkaisee liikenteen ohjausta koskevat asiat (esim. liikenteen häiriötilanteen ratkaisemiseen liittyvät päätökset). Viranomaistehtävän toteutumisvaatimuksen taustalla on se, että liikenteenohjaus on osa radanpitoa ja Ratahallintokeskuksen vastuulla oleva tehtävä.

Taulukko 2. Liikenteenohjaukselle asetetut vaatimukset ja organisoinnin vaihtoehdot.

	Vaihtoehto 1: Ratahallintokeskuksen liikenteenohjauksen ja nykyinen organisointi	Vaihtoehto 2: Uudelleenorganisointi VR-konsernin sisällä	Vaihtoehto 3: Uudelleenorganisointi VR-konsernin sisällä ja Ratahallintokeskuksen liikenteenohjauksen	Vaihtoehdot 4 ja 5: Liikenteen-ohjaus Ratahallintokeskuksen alaisuudessa tai valtionyhtiössä (ja mahdollisesti Ratahallintokeskuksen liikenteenohjauksen)
Läpinäkyvyys	Ei toteudu	Toteutuu	Toteutuu	Toteutuu
Tasapuolisuus	Toteutuu	Toteutuu	Toteutuu	Toteutuu
Viranomaistehtävän toteutuminen	Toteutuu	Ei toteudu	Toteutuu	Toteutuu
Henkilöstövaikutukset	Joidenkin työnantaja vaihtuu	Ei muutoksia	Joidenkin työnantaja vaihtuu	Työnantaja vaihtuu kaikilla

Läpinäkyvyysvaatimus ei toteudu vaihtoehdossa 1 (Ratahallintokeskuksen liikenteenohjauksen ja nykyinen organisointi), koska liikenteenohjaus on liikennettä harjoittavan VR Osakeyhtiön alaisuudessa. Vaihtoehdoissa 2 ja 3 läpinäkyvyys toteutuu, sillä liikenteenohjaus on järjestetty omaan erilliseen yhtiöön. Ulkopuoliset voivat kuitenkin esittää epäilyjä konserniohjauksesta. Läpinäkyvyysvaatimus toteutuu täysin liikenteenohjauksen ollessa kokonaan Ratahallintokeskuksen alaisuudessa tai valtionyhtiössä (vaihtoehdot 4 ja 5).

Tasapuolisuusvaatimus toteutuu täysin vaihtoehdoissa 1, 3, 4 ja 5, koska näissä vaihtoehdoissa liikenteenohjauksessa on työntekijöitä, jotka eivät ole sidoksissa rautatieliikennettä harjoittavaan konserniin ja pystyvät varmistamaan toiminnan tasapuolisuutta. Tasapuolisuusvaatimuksen voidaan kuitenkin katsoa toteutuvan myös vaihtoehdossa 2.

Viranomaistehtävä toteutuu vaihtoehdoissa 1, 3, 4 ja 5, koska näissä vaihtoehdoissa Ratahallintokeskuksella on liikenteenohjauksessa työntekijöitä, jotka voivat tehdä liikennettä koskevia ratkaisuja ja muita viranomaistehtäviä. Vaatimus viranomaistehtävän toteutumisesta ei täyty vaihtoehdossa 2.

4.3 Liikenteenohjauksen järjestämiseen vaikuttavia tekijöitä

Liikenteenohjauksen järjestämisen vaihtoehdot voidaan nähdä rinnakkaisina, toisiaan korvaavina vaihtoehtoina tai osa niistä voidaan asettaa ajallisesti peräkkäin. Uudelleenorganisointi voi olla kertaratkaisu tai askeleittain etenevä. Liikenteenohjauksen järjestämisen tavoitteena on läpinäkyvyyden, tasapuolisuuden ja viranomaistehtävän toteutuminen. Vaihtoehtojen vertailussa myös organisatoriset, taloudelliset ja henkilöstöön liittyvät vaikutukset on otettava huomioon. Näiden lisäksi järjestämiseen vaikuttavia tekijöitä ovat liikenteenohjauksen tekninen kehittyminen ja rautatieliikenteen kilpailun määrä.

Liikenteenohjauksen kustannukset ovat kaikissa vaihtoehdoissa suuruusluokaltaan samansuuruiset. Kustannukset pysyvät suuruusluokaltaan samana, jos liikenteenohjaus on organisoitu VR-konserniin. Liikenteenohjaustoiminnon siirtäminen Ratahallintokeskuksen alaisuuteen tai valtionyhtiöön voi lisätä liikenteenohjauksen kustannuksia, sillä työehdoissa ja henkilöstöeduissa on eroja. Ratahallintokeskuksessa työehtosopimuksen sijaan käytössä olisi virkaehtosopimus. Tosin joka tapauksessa kustannuslisäys on pieni koko toiminnan kustannuksiin nähden. Tämän perusteella liikenteenohjauksen uudelleenorganisoinnilla on kustannusvaikutuksia lähinnä silloin, jos liikenteenohjaus siirretäisiin Ratahallintokeskuksen alaisuuteen tai valtionyhtiöön.

Liikenteenohjauksen tekninen kehitys etenee ja sen myötä henkilöstötarve vähenee. Henkilöstön sopeuttaminen on helpointa vaihtoehdossa 2 (liikenteenohjaus on organisoitu VR-konserniin). Henkilöstön sopeuttamistarve puoltaa liikenteenohjauksen organisoimista VR-konserniin, vaikka organisoimisen säilyttäminen VR Osakeyhtiön sisällä on ongelmallinen.

Rautatieliikenteen kilpailun ja uusien rautatieyritysten määrä vaikuttaa läpinäkyvyys- ja tasapuolisuusvaatimuksiin siten, että vaatimukset kasvavat kilpailun lisääntymisen myötä. Tällä hetkellä näyttää siltä, että rautatieliikenteen kilpailua ei synny välittömästi markkinoiden avauduttua. Tämän vuoksi usean rautatieyrityksen tilanteen vaatiman viranomaistehtävän toteutumiseen ei ole välitöntä tarvetta.

Kun liikenteenohjauksen järjestämiselle asetetut vaatimukset ja muut kriteerit otetaan huomioon, voidaan todeta, että liikenteenohjaus kannattaa organisoida uudelleen VR-

konsernin sisällä. Tällä ratkaisulla saavutetaan läpinäkyvyyteen ja tasapuolisuuteen liittyvät vaatimukset riittävän hyvin ja varmistetaan se, että teknisestä kehityksestä aiheutuva henkilöstön sopeuttamistarve voidaan hoitaa mahdollisimman hyvin.

Usean rautatieyrityksen tilanteen vaatiman viranomaistehtävän toteutumiselle ei ole vielä näkyvissä välitöntä tarvetta, koska näyttää siltä, että uusia rautatieyrityksiä ei ilmaannu heti kilpailun avauduttua. Vaatimus viranomaistehtävän toteutumiseen syntyy, kun uudet rautatieyritykset aloittavat liikenteen harjoittamisen. Tällöin tilannetta voidaan seurata ja arvioida tarvetta perustaa Ratahallintokeskuksen liikenteenhallintakeskus. Koko liikenteenohjauksen organisointi kokonaan VR-konsernin ulkopuolelle on ajankohtaista aikaisintaan vasta sitten, kun rataverkolla liikennettä harjoittaa useita rautatieyrityksiä, jolloin vaatimukset liikenteenohjauksen tasapuolisuuteen ja läpinäkyvyyteen ovat kasvaneet selvästi suuremmiksi.

Työryhmä katsoi, että liikenteenohjauksen uudelleenjärjestämisen etenemisessä kannattaa edetä maltillisesti. Kun edetään maltillisesti ja kaikki liikenteenohjauksen järjestämiseen liittyvät reunaehdot otetaan huomioon, liikenteenohjauksen järjestämisen tavoitteet täyttyvät riittävästi kahdessa vaihtoehdossa: uudelleenorganisoinnissa VR-konsernin sisällä ja Ratahallintokeskuksen liikenteenhallintakeskuksessa. Työryhmä katsoi, että uudelleenorganisointi VR-konsernin sisällä on näistä vaihtoehdoista ensisijainen. Jos kuitenkin osoittautuu, että uudelleenorganisointi VR-konsernin sisällä ei ole toteuttamiskelpoinen esimerkiksi juridisista syistä, ja halutaan kuitenkin edetä maltillisesti, niin Ratahallintokeskus voi tällöin halutessaan perustaa liikenteenhallintakeskuksen. Liikenteenohjauksen järjestämisen maltillisella etenemisellä varmistetaan se, että liikenteenohjaukselle asetetut vaatimukset toteutuvat riittävän hyvin ja samalla kuitenkin organisoinnin taloudelliset ja henkilöstöön liittyvät vaikutukset jäävät vähäisiksi.

5 TYÖRYHMÄN EHDOTUS

5.1 Ehdotettava etenemispolku

Työryhmä katsoo, että liikenteenohjauksen järjestäminen uudelleen on välttämätöntä rautateiden tavaraliikenteen avautuessa kilpailulle. Työryhmä ehdottaa, että liikenteenohjauksen järjestämisessä edetään maltillisesti, mutta ratkaistaan kuitenkin liikenteenohjauksen organisointiin liittyvät keskeiset läpinäkyvyyteen ja tasapuolisuuteen liittyvät vaatimukset. Myöhemmin voidaan arvioida ratkaisun riittävyyttä, ja tarpeen vaatiessa jatkaa läpinäkyvyyden, tasapuolisuuden ja viranomaistehtävän toteutumisen lisäämistä.

Työryhmä ehdottaa, että liikenteenohjaus uudelleenorganisoidaisiin VR-konsernin sisällä siten, että liikenteenohjaustoiminnosta muodostetaan uusi osakeyhtiö VR-Yhtymän alaisuuteen. Uuden liikenteenohjausosakeyhtiön yhtiöjärjestyksellä turvataan rautatieyritysten tasapuolinen kohtelu ja liikenteenohjausta koskevien asioiden käsittelyn riippumattomuus. Lisäksi yhtiön hallitus muodostetaan sellaiseksi, että se tukee läpinäkyvyyttä. Tällä varmistettaisiin se, että liikenteenohjauksen organisointi on riittävän tasapuolinen ja läpinäkyvä, kun rautateiden tavaraliikenne avautuu kilpailulle. Uudelleenorganisointi tehtäisiin mahdollisimman nopeasti.

Työryhmä ehdottaa, että liikenne- ja viestintäministeriö aloittaa ehdotuksen mukaisen valmistelun mahdollisimman nopeasti. Työryhmän ehdotuksen mukaisen liikenteenohjauksen organisoinnin tulisi olla käytössä viimeistään aikataulukauden 2008 alkaessa 9.12.2007. Liikenne- ja viestintäministeriön ja Ratahallintokeskuksen on ennakoitava liikenteenohjauksen järjestämisen vaikutuksia toiminta- ja taloussuunnitelmissaan. Ratahallintokeskuksessa varaudutaan ehdotettujen toimenpiteiden toteuttamiseen hallituksen vuoden 2007 talousarvioesityksen, vuoteen 2011 ulottuvan valtiontalouden kehyspäättökseen ja kehyspäättökseen sisältyvän tuottavuusohjelman määrärahojen ja henkilöstömäärien puitteissa.

5.2 Ehdotuksen vaikutukset

Työryhmän ehdotuksen mukainen liikenteenohjauksen järjestäminen mahdollistaa sen, että liikenteenohjaustoiminnolle tasapuolisuus, läpinäkyvyys ja viranomaistehtävän

toteutumiseen asetetut vaatimuksen toteutuvat riittävästi. Lisäksi esitetty liikenteenohjauksen järjestämisen aikataulu tarkoittaa sitä, että rautateiden tavaraliikenteen kilpailun avautuessa tasapuolisen kilpailun ja markkinoilletulon edellytykset täyttyvät riittävän hyvin.

Työryhmän ehdotuksella ei ole säädösvaikutuksia. Ehdotus ei edellytä rautatielainsäädännön muuttamista, sillä rautatielain mukaan Ratahallintokeskus vastaa liikenteenohjauksesta ja voi järjestää liikenteenohjauksen itse tai ostaa sen palveluna. Jatkossa Ratahallintokeskus ostaisi liikenteenohjauspalvelut VR-Yhtymän alaisuuteen perustetulta liikenteenohjausosakeyhtiöltä.

Lisäksi ehdotuksen mukainen maltillinen etenemistapa mahdollistaa sen, että henkilöstövaikutukset jäävät mahdollisimman pieniksi. Ehdotuksella ei ole käytännössä henkilöstön kannalta välittömiä vaikutuksia, sillä liikenteenohjaajat pysyvät saman konsernin työntekijöinä.

Työryhmän ehdotuksella ei ole merkittäviä taloudellisia vaikutuksia. Mahdollisten lisäkustannusten osuus koko liikenteenohjaustoiminnosta on hyvin pieni. Mahdolliset lisäkustannukset koostuvat uuden yhtiörakenteen muodostamisesta ja sen hallintokustannuksista. Kuitenkin liikenteenohjauksen teknisen kehityksen seurauksena pienentyvä henkilöstötarve vähentää liikenteenohjauspalvelun kustannuksia.

25.9.2006

Neuvotteleva virkamies Tuomo Suvanto
Liikenne- ja viestintäministeriö
Helsinki

Rautatieliikenteen liikenteenohjauksen järjestämistä selvittävän työryhmän raportti

ERIÄVÄ MIELIPIDE TYÖRYHMÄN EHDOTUKSEEN LIIKENTEENOHJAUksen UUELLEEN ORGANISOIMISEKSI

Rautatieliikenteen liikenteenohjauksen järjestämistä selvittävä työryhmä on raportissaan päätnyt ehdottamaan, että liikenteenohjaus uudelleen organisoitaisiin VR-konsernin sisällä siten, että liikenteenohjaus-toiminnosta muodostettaisiin uusi osakeyhtiö VR-Yhtymän alaisuuteen ja uudelleen organisointi tehtäisiin mahdollisimman nopeasti.

VR Osakeyhtiön edustajina esitämme eriävän mielipiteemme työryhmäraporttiin ja omana esityksenämme esitämme, että liikenteenohjauksen osalta jatketaan nykyisellä organisoinnilla siihen asti, kun rataverkolla toimii vähäistä suurempi määrä liikenneoperaattoreita.

Perusteluina kannanotollemme toteamme, että nykyinen lainsäädäntö ei edellytä muutosta nykyiseen toimintamalliin eikä uusia liikenneoperaattoreita ole ainakaan toistaiseksi tulossa rataverkolle. Liikenteenohjauksen automatisointi on meneillään aiheuttaen henkilöstörakenteen muutoksen siten, että lähitulevaisuudessa sen tarvitsema henkilöstömäärä on huomattavasti pienempi. Muutosvaiheessa hankkeiden aikataulujen epävarmuustekijöistä johtuen liikenteenohjaushenkilöstöä on jouduttu lainaamaan VR Osakeyhtiön sisältä eri liiketoimintayksiköistä. Myös vapautuneen ja tulevaisuudessa vapautuvan henkilöstön sopeuttaminen on ollut yhden yhtiön sisällä toimittaessa toistaiseksi helppoa, eikä pakkoratkaisuihin ole tarvinnut ryhtyä.

Nopean uudelleen organisoinnin sijaan tulisikin perusteellisesti selvittää eri toteutusvaihtoehdot ja tehdä valinta, joka otettaisiin käyttöön siinä vaiheessa, kun rataverkolla toimii vähäistä suurempi määrä liikenneoperaattoreita.

Esittämämme ratkaisuvaihtoehto mahdollistaa myös tässä tapauksessa hyvän henkilöstöpolitiikan noudattamisen VR-konsernissa ja tarvittavien yhteistoimintalain edellyttämien neuvottelujen läpiviennin, jolloin tulisi huomioida myös työryhmän asettajan vaatimukset organisatorisista ja henkilöstövaikutuksista.

Mauno Haapala
liikennepäällikkö

Raija Karkkonen
ohjauspalvelupäällikkö